

Periferie e marginalità sociali di una città-territorio. Reggio Calabria politiche urbane e nuove progettualità

Antonella Sarlo
Università Mediterranea di Reggio Calabria

Abstract

Reggio Calabria come molte città del Mezzogiorno sta ormai da più di un decennio sperimentando nuove progettualità legate al quadro delle politiche di sviluppo e di riqualificazione urbana che stanno caratterizzando l'intervento sulle città e sul territorio. Queste interessano in larga misura aree periferiche, ma anche aree centrali di una città che ha vissuto, nel corso della sua difficile storia, dinamiche insediative complesse e destrutturanti ed un progressivo processo di sgretolamento del senso di appartenenza ai luoghi da parte delle comunità insediate. Città molteplice, con forme di periferia che assumono caratteristiche particolari in ragione della dimensione territoriale, Reggio, pur tra luci ed ombre, ha avviato una nuova stagione nei processi di riqualificazione urbana. Il contributo, nel contesto brevemente delineato, vuole fornire:

- un quadro sintetico delle politiche urbane che a partire dal "Decreto Reggio" e fino al PSU, stanno caratterizzando l'intervento sulla città e sulle sue periferie,
- un quadro delle prospettive che si aprono con la nuova legge urbanistica regionale e l'avvio del nuovo PSC.

IMMAGINI DELLA CITTÀ CONTEMPORANEA: CONFIGURAZIONE FISICA E SOCIALE DELLE PERIFERIE

Reggio Calabria, come molte città del Mezzogiorno, sta ormai da più di un decennio sperimentando nuove progettualità legate al quadro delle politiche di sviluppo e di riqualificazione urbana che stanno caratterizzando l'intervento sulle città e sul territorio. Queste interessano in larga misura aree periferiche, ma anche aree centrali di una città che ha vissuto, nel corso della sua difficile storia, dinamiche sociali e trasformazioni insediative complesse e destrutturanti ed un progressivo processo di sgretolamento del senso di appartenenza ai luoghi da parte delle comunità insediate. Città molteplice, con forme di periferia che assumono caratteristiche particolari in ragione della dimensione territoriale, Reggio, pur tra luci ed ombre, ha avviato una nuova stagione nei processi di governo della città. Il quadro delle politiche urbane contemporanee può sicuramente non apparire "straordinario"; ma è così che Reggio inizia a rompere, a partire dagli anni '90 e con la guida di un sindaco emblema soprannominato "l'uomo del disordine", una "spirale pernicioso di cause ed effetti che interagendo tra di loro"¹ avevano prima determinato il cosiddetto "caso Reggio", come simbolo della più complessa questione urbana meridionale e, successivamente, generato la cosiddetta *città dolente*, esito di tangentopoli e di un intreccio perverso che qui nel Mezzogiorno vede agire un ulteriore attore, ossia la criminalità organizzata. La città contemporanea è l'esito di politiche e di processi che, a partire dal dopo terremoto, hanno determinato le molteplici figure di questo agglomerato urbano. Scelte, spesso non sufficientemente comprese negli esiti che avrebbero generato, hanno inciso non solo nella configurazione fisica, ma soprattutto nella determinazione, che si sviluppa a partire dagli anni '70, di una cesura tra cittadinanza ed istituzioni, tra società e luoghi. Ricostruire un nuovo senso di appartenenza, una nuova dimensione di cittadinanza, un riavvicinamento alle istituzioni, soprattutto a quelle locali, è stato l'esito più

¹ Cingari G. (1988), Storia delle città italiane. Reggio Calabria, Laterza, Bari.

rilevante della prima stagione dei sindaci e della cosiddetta “primavera” di Reggio. Quella tensione però come in altre realtà meridionali è andata oggi affievolendosi, anche se resta un’eredità preziosa e cioè la capacità di esprimere nuove forme di progettualità che le amministrazioni locali e la parte più attiva della cittadinanza hanno lentamente imparato a declinare.

Per comprendere la dimensione delle politiche urbane contemporanee, gli esiti materiali ed immateriali, e soprattutto i nodi che restano ancora da risolvere, è indispensabile tracciare un percorso dei principali momenti che hanno caratterizzato l’intricata vicenda di questa città. Questa narrazione sintetica vuole far comprendere il formarsi e l’evolversi del concetto di periferia nel corpo di questa città: Reggio infatti per molto tempo ha dato il senso della labilità dell’antitesi centro-periferia. La città contemporanea è esito di un processo che si sviluppa a partire dall’inizio del secolo e che vede come momenti fondamentali²:

- La ricostruzione successiva al terremoto del 1908 e lo sforzo di ripartire dell’intera comunità.

- La nascita della “grande Reggio” e la determinazione fisica, funzionale e sociale della città-territorio come germe per la futura configurazione delle periferie rurali e di una composizione sociale più complessa.

- L’esplosione della questione dell’inurbamento e la difficoltà di esprimere una politica che sapesse indirizzare tale fenomeno e dare risposte alle nuove domande sociali.

- Il dibattito continuo e spesso sterile sugli scenari di sviluppo cui si coniuga la visione del Piano Quaroni degli anni ’70, centrata sull’ipotesi futuribile e sempre in divenire del Ponte sullo Stretto.

- I moti degli anni ’70 per il capoluogo regionale e la nascita di una cesura tra società ed istituzioni.

- La negazione del piano e la costruzione di un’altra città senza regole, pervasa dal fenomeno dell’abuso e caratterizzata da molteplici forme di periferia.

Alla fine degli anni ’80 la città è immagine dei processi sinteticamente delineati, leggerla era “come sfogliare un libro difficile, contorto, dove le ipotesi non realizzate si intrecciano con comportamenti individuali e sociali che hanno ritagliato i loro spazi in assenza di gestione generale e locale”³. In questo quadro la soluzione individuale ai problemi aveva lentamente sostituito una visione globale ed un’azione collettiva attraverso l’affermazione di tre principi che hanno inciso sulla forma e sulla qualità della città e delle sue periferie:

- Il *principio di sussistenza* che ha visto le classi più povere ampliare e modificare le proprie residenze, sia nei quartieri periferici che nei centri pedemontani, determinando una crescita senza forma e senza funzioni, con una maglia infrastrutturale di accesso e di distribuzione spesso inadeguata, con una forte presenza di aree libere che potevano però far prefigurare una futura organizzazione collettiva ed urbana.

- Il *principio di sostituzione* che, declinato dalle classi abbienti della città, ha visto la realizzazione di nuove residenze di buona qualità tecnologica, ma di scarsa qualità urbana, ciò ha determinato la progressiva densificazione del centro storico, con processi di sostituzione e sopraelevazione, e la nascita di nuovi quartieri signorili, spesso in variante o in difformità al PRG.

- Il *principio speculativo* che, declinato dalla debole imprenditoria locale, ha orientato decisamente l’azione verso la produzione edilizia e verso l’investimento nella casa come bene rifugio.

Le immagini delle periferie sono lo specchio di questi processi e si possono sinteticamente articolare in: *quartieri di edilizia economica e popolare*, divenuti spesso luoghi chiusi, dove i rapporti tra società insediata e criminalità organizzata erano e restano spesso fortemente radicati; *quartieri di localizzazione spontanea su strutture esistenti dimesse* di fasce deboli e a progressiva esclusione sociale; *quartieri abusivi di necessità* localizzati pervasivamente sull’intero territorio, in

² Per una trattazione più ampia sulle dinamiche insediative e le politiche urbane di Reggio Calabria si rimanda a: A. Sarlo (a cura di) (2001), *Mitigazione del rischio sismico in aree urbane. Un’esperienza su Reggio Calabria*, Iiriti Editore, Reggio Calabria.

³ CISL (1991), *La legge speciale per Reggio Calabria*, Grafica Enotria, Reggio Calabria.

aree marginali o in aree agricole, senza servizi e luoghi di relazione sociale; *quartieri abusivi di speculazione*, localizzati spesso sulla fascia costiera, luoghi di vita stagionale, che hanno sottratto risorse locali sia per lo sviluppo di una politica agricola di qualità che per un reale ed equilibrato uso delle risorse naturali; *nuclei esterni autoconclusi* caratterizzati da un processo di dipendenza con la città che si è progressivamente amplificato. Ognuno di questi luoghi, spesso marginali, è lo specchio di una composizione sociale frammentata, profondamente diversa e con matrici culturali radicate in contesti socio-economici ed ambientali anch'essi differenti.

LA “PRIMAVERA DI REGGIO” E LA SUA DIMENSIONE SOCIALE: RICOSTRUIRE IL SENSO DI APPARTENENZA PARTENDO DA UNA NUOVA FASE DELLE POLITICHE URBANE

La primavera di Reggio si innesta come elemento dirompente in un processo di destrutturazione progressiva della città e della sua società. Il primo passo di questo nuovo percorso comincia con il D.L. 166/89 convertito in L. 246/89, “*Interventi urgenti per il risanamento e lo sviluppo della città di Reggio Calabria*”, che nasce come risposta del governo nazionale ai gravi problemi della città come area periferica e marginale. Ma l'occasione di questa misura straordinaria, che destinava 600 miliardi alla città, si amplifica con l'elezione di I. Falcomatà a sindaco: dal 1993 al 2001 la città vede progressivamente rinascere una dimensione politica nei processi di governo e di risanamento. Il quadro delle politiche urbane di questo periodo è denso anche se gli esiti concreti presentano luci ed ombre: se da una parte esso dà conto di una nuova vivacità e di una progettualità emergente, dall'altra risulta assente una dimensione strategica e sistemica degli interventi, con la conseguenza che molti dei possibili effetti sul sistema città non si sono raggiunti. Questo aspetto si incardina sulla difficoltà di integrare le diverse politiche per la città e soprattutto sulla difficoltà cronica di esprimere una reale politica urbanistica di assetto, il che, costituisce ancora oggi, un elemento di forte debolezza della progettualità locale.

L'insieme delle politiche e degli strumenti attivati in questo periodo viene proposto in una duplice lettura:

- la prima articola, in modo sintetico, le principali politiche attivate e gli strumenti di intervento;
- la seconda propone una lettura dei principali effetti che queste azioni hanno generato nella città e consente di delineare successi ed insuccessi dell'esperienza locale.

Il quadro sintetico delle iniziative attivate nel periodo 1989-2001 vede come temi strutturanti e come strumenti attivati:

- a) Le politiche di risanamento e riqualificazione urbana: la L 246/89 - “*Interventi urgenti per il risanamento e lo sviluppo di Reggio Calabria*”;
- b) Le politiche di recupero delle aree periferiche degradate e dei quartieri a forte esclusione sociale: il Progetto Urban, il progetto Lacio-Gave-Integra, il Contratto di quartiere;
- c) Le politiche di sviluppo locale: il Patto Territoriale per lo sviluppo integrato dell'Area dello Stretto;
- d) Le politiche urbanistiche: gli studi per la Variante al PRG (*Tabella I*).

Si sottolineano alcuni esiti che nascono dalla sperimentazione di questa nuova fase delle politiche di riqualificazione urbana e di sviluppo locale per la rilevanza positiva che assumono a livello strategico per il futuro.

Il primo è rappresentato da un *processo di crescita dell'Amministrazione locale*, che si traduce su diversi piani:

- un ruolo attivo nella definizione di percorsi di progettualità locale favorito anche dalla dimensione concorsuale di molte iniziative;
- un avvicinamento dell'ente locale all'istituzione europea;
- un'apertura ad una dimensione transnazionale nello scambio e nella costruzione di progetti ed esperienze.

Nel contesto di Reggio Calabria l'esperienza del progetto Urban ha contribuito in modo determinante ad avviare questo processo. Il contatto diretto tra municipalità ed Unione Europea, non mediato come in altre esperienze da enti sovralocali o nazionali, ha consentito di spezzare il filo di un immobilismo cronico che aveva caratterizzato l'attività dell'ente locale nel decennio precedente e di attivare una serie di effetti moltiplicatori, interni all'amministrazione, che si sono tradotti in una progressiva elaborazione di progettualità capace di utilizzare le occasioni di finanziamento che via via si presentavano. Il Progetto Lacio Gave-Integra rilancia così l'esperienza di Urban proponendosi obiettivi forse ancor più ambiziosi; il parziale successo dell'iniziativa è probabilmente da relazionarsi a questo aspetto.

	STRUMENTI E MISURE INTEGRATE	RIFERIMENTI LEGISLATIVI, OBIETTIVI E RISORSE FINANZIARIE	AREE INTERESSATE E PRINCIPALI TIPOLOGIE DI INTERVENTO	SOGGETTI COINVOLTI
POLITICHE DI RISANAMENTO E RIQUALIFICAZIONE URBANA	<p>Legge speciale per Reggio Calabria</p> <p><i>Misure</i> Risanamento e riqualificazione; Promozione e creazione di occupazione</p>	<p>L. 246/89 - "Interventi urgenti per il risanamento e lo sviluppo di Reggio Calabria"</p> <p>Nel 1989, nell'ambito della struttura di coordinamento per lo sviluppo e il risanamento di alcune città italiane, istituita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per le Aree Urbane – viene considerata di preminente interesse nazionale una politica di risanamento per la città di Reggio Calabria. Le risorse finanziarie destinate agli interventi per la città complessivamente ammontano a 600 miliardi di cui 250 miliardi di competenza del Sindaco e 350 miliardi di competenza ministeriale.</p> <p>L'obiettivo principale è avviare un processo di riqualificazione complessiva della città.</p>	<p>L'area d'intervento è l'intero territorio comunale. I settori prioritari di intervento, compresi nei 250 miliardi sono:</p> <ul style="list-style-type: none"> -risanamento del patrimonio edilizio comunale, -completamento e riqualificazione della rete idrica e fognaria, -ammodernamento e realizzazione di impianti sportivi, -realizzazione di attrezzature e di servizi di interesse collettivo, -valorizzazione del patrimonio storico, archeologico e monumentale, -realizzazione di aree attrezzate per il verde pubblico e per il tempo libero. <p>Il programma di interventi è ampio sia nella distribuzione urbana degli interventi, che nella localizzazione dei progetti specifici di riqualificazione.</p>	<p>Dipartimento per le Aree Urbane Comune Consorzio di imprese locali Sindacati Provincia</p>
POLITICHE DI RECUPERO DELLE AREE PERIFERICHE DEGRADATE E DI QUARTIERI A FORTE ESCLUSIONE SOCIALE	<p>Progetto Urban</p> <p><i>Misure :</i> Riequilibrio territoriale; Riqualificazione fisica; Sviluppo economico; Integrazione sociale; Partecipazione</p>	<p>Progetto Urban</p> <p>Il Progetto Urban, promosso dall'Assessorato alle Politiche Sociali, è finanziato dall'UE per 21.136 MECU.</p> <p>L'obiettivo principale è la riqualificazione integrata di un'ampia area periferica. I tre obiettivi di riequilibrio territoriale, sviluppo economico e integrazione sociale, previsti dal Programma Urban vengono tradotti sul piano operativo in 28 progetti.</p>	<p>L'area d'intervento localizzata a nord del perimetro comunale, comprende il territorio di tre circoscrizioni ed interessa una popolazione di 33.401 abitanti. Tali circoscrizioni presentano situazioni differenti:</p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>due grandi aree di edilizia economica e popolare</i> a forte disagio sociale; - <i>centri collinari</i> con problemi di dipendenza funzionale dal centro - <i>centri costieri</i> con una forte matrice identitaria. <p>Le tipologie di intervento sono:</p> <ul style="list-style-type: none"> - recupero e riqualificazione di manufatti e luoghi di aggregazione - promozione di attività sociali di quartiere - nuovi modelli di trasporto pubblico e nuove infrastrutture di collegamento - strutture di sostegno alle aziende dell'area e realizzazione di nuovi modelli imprenditoriali con categorie a rischio di esclusione sociale 	<p>Assessorato alle politiche sociali del comune Assessorato alle politiche ambientali Circoscrizioni ATAM Camera di Commercio Cooperative del terzo settore Comunità insediate</p>
	<p>Progetto Lacio Gave</p> <p><i>Misure</i> Integrazione sociale; Realizzazione alloggi; Formazione</p>	<p>Progetto Lacio Gave – Integra</p> <p>Promosso da Associazioni no-profit e dal comune di Reggio Calabria il progetto Lacio Gave viene co-finanziato sul PIC "Occupazione e valorizzazione delle risorse umane" – Settore Integra (1997-2000 dalla Commissione Europea). Il progetto si compone di tre obiettivi:</p> <p>Il primo a <i>carattere transnazionale</i> finalizzato a creare una rete per la ricerca e la sperimentazione di processi innovativi nel settore della reintegrazione sociale e del disagio abitativo delle fasce deboli.</p> <p>Il secondo di <i>dimensione locale</i> finalizzato ad avviare nuove attività imprenditoriali rivolte alla salvaguardia dell'ambiente e alla rigenerazione urbana da parte della comunità rom.</p> <p>Il terzo, sempre di <i>dimensione locale</i>, finalizzato ad avviare e realizzare il "<i>self build pilot project for Reggio part Travelles</i>" per la realizzazione di alloggi in autocostruzione assistita.</p>	<p>La zona interessata dal progetto, localizzata a sud del centro storico, è un area ghetto creatasi a partire dagli anni '50 con il progressivo insediamento di una comunità rom nei locali di una caserma dimessa e nella relativa area.</p> <p>Le linee strategiche del progetto locale e le tipologie di intervento sono:</p> <ul style="list-style-type: none"> - favorire un processo di integrazione sociale attraverso la distribuzione delle famiglie rom nelle diverse circoscrizioni comunali - realizzare nuovi alloggi attraverso un'attività progressiva di progetti pilota in autocostruzione assistita; - promuovere forme di partecipazione attiva per la definizione tipologica e funzionale dei nuovi alloggi; - promuovere una professionalizzazione dei rom attraverso l'esperienza transnazionale e campi scuola edili. 	<p>Arkesis (associazione no-profit promotrice del progetto) Assessorato alle politiche sociali Università Mediterranea di Reggio Calabria Cooperativa Rom 95 CECOP (insieme delle associazioni no-profit) Scuola Edile di Reggio Calabria</p>

	STRUMENTI E MISURE INTEGRATE	RIFERIMENTI LEGISLATIVI, OBIETTIVI E RISORSE FINANZIARIE	AREE INTERESSATE E PRINCIPALI TIPOLOGIE DI INTERVENTO	SOGGETTI COINVOLTI
	<p>Contratto di quartiere</p> <p><i>Misure</i> Riqualificazione fisica; Sviluppo economico; Integrazione sociale; Partecipazione</p>	<p>Contratto di quartiere Tremulini-Borrace</p> <p>Il progetto del comune di Reggio Calabria viene ammesso a co-finanziamento ai sensi della L.499/97: una quota pari a lire 19.727.943.326 viene finanziata dal Ministero dei LL.PP. ed una quota pari a euro 3.098.742 viene finanziata dalla Regione Calabria.</p> <p>Il progetto si articola in tre obiettivi fondamentali:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Recupero fisico (edilizia, spazi urbani, viabilità) -Recupero sociale -Incremento dei livelli occupazionali 	<p>Il <i>quartiere interessato</i> dal progetto, realizzato nella fase di ricostruzione post-sismica, è caratterizzato da una qualità architettonica e morfologica di pregio, anche se compromessa da condizioni di degrado.</p> <p>Le tipologie di intervento sono:</p> <ul style="list-style-type: none"> -<i>Interventi di riqualificazione edilizia ed urbanistica</i>: recupero di 4 isolati, creazione di percorsi protetti per utenze deboli, realizzazione di una struttura polivalente, recupero delle corti interne come luoghi di relazione. -<i>Interventi di riqualificazione sociale</i>: centro di <i>aggregazione</i> per anziani, programma di azioni per la promozione di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza. -<i>Interventi di riqualificazione economica</i>: creazione di un centro di ecologia urbana, <i>incentivazione</i> di nuove professionalità ed imprenditorialità nel campo ecologico-ambientale. 	<p>Assessorato all'Ambiente del Comune di Reggio Calabria; Università Mediterranea di Reggio Calabria; Confcommercio; Lega cooperative e Mutue; Confederazione nazionale artigianato; Cittadini residenti</p>
POLITICHE PER LO SVILUPPO LOCALE	<p>Patto Territoriale per lo Sviluppo Integrato dell'Area dello Stretto</p> <p><i>Misure</i> Sviluppo economico; Valorizzazione delle risorse locali; Promozione dell'imprenditoria locale</p>	<p>Il Patto Territoriale dello Stretto costituisce la prima esperienza di sviluppo locale promossa dal comune; è stato finanziato con Decreto n. 000063 del Ministero delle Attività Produttive del 20.12.2001 per un importo complessivo di euro 20.533.293,39.</p> <p>L'obiettivo è quello di instaurare un dialogo tra i comuni dell'area dello Stretto per promuovere uno sviluppo integrato di quest'area in grado di definire nuovi scenari e di delineare le modalità attraverso cui assumere un ruolo centrale nel Mediterraneo.</p>	<p>L'area di intervento riguarda un ampio territorio dell'area dello Stretto compresi un gran numero di piccoli comuni limitrofi.</p> <p>Le strategie del Patto riguardano la promozione dei seguenti macro settori di attività:</p> <ul style="list-style-type: none"> - risorse agricole; - produzioni agroalimentari identificative del territorio; - attività artigianali legate alle vocazioni locali; - turismo; - agriturismo e infrastrutture turistiche; - servizi alle imprese e al territorio. 	<p><i>Amministrazione locali</i> 22 comuni Provincia di RC <i>Enti pubblici economici</i> Camera di Commercio, Consorzio ASI, Consorzio di bonifica integrata Comunità Montana dello Stretto, <i>Parti sociali</i> Segreterie provinciali di CGIL-CISL-UIL-UGL, USPPI <i>Organizzazioni imprenditoriali</i> Associazione degli Industriali, Confcommercio, Confesercenti Confartigianato Lega delle cooperative <i>Istituti di Credito</i> Banco di Napoli CARIME BNL Banca Popolare di Crotone</p>

Tabella 1 - Quadro delle principali iniziative di riqualificazione urbana e di sviluppo locale promosse nel comune di Reggio Calabria tra il 1989 e il 2001

Il secondo è rappresentato da una *forte incidenza delle politiche sociali nei processi di riqualificazione fisica e funzionale delle aree marginali della città*. L'introduzione di un approccio integrato al tema della riqualificazione della città, promosso sia a livello europeo che nazionale, necessitava di ampliare i confini e le azioni dei soggetti locali per promuovere progetti capaci di coniugare azioni strategiche e sinergiche sia sotto il profilo fisico, che sociale ed economico. Ciò richiedeva di sperimentare nuove forme di concertazione tra i soggetti pubblici e privati, nuove modalità di coinvolgimento dei cittadini, nuovi mix di funzioni, in sintesi di promuovere nuovi percorsi dell'agire progettuale. Non è un caso quindi che nell'esperienza di Reggio Calabria il protagonista principale dei progetti di riqualificazione di aree problematiche sia divenuto

l'Assessorato alle politiche sociali che ha agito con un'ottica profondamente legata alle istanze locali, in cui le associazioni operanti nel sociale e radicate in quei luoghi hanno avuto un ruolo fortemente attivo.

Il terzo esito, forse quello più rilevante, è rappresentato *da un riavvicinamento dei cittadini all'istituzione locale*. Un nuovo protagonismo dell'ente locale che si traduce in realizzazioni concrete, la figura di un sindaco determinato nel tentare di risolvere alcune delle questioni più annose della città, una nuova fase di attenzione alle istanze locali, la promozione di processi partecipativi contribuiscono in egual misura a promuovere un risveglio collettivo e un nuovo senso di appartenenza. Questo esito, che era forse il meno scontato ed il più difficile da raggiungere, deriva da diversi percorsi progettuali e da un'integrazione trasversale di tutte le azioni promosse in questo periodo. Ciò ha consentito:

- *di ritrovare i luoghi simbolici ed identitari della città*. Se la realizzazione del lungomare ed il suo divenire spazio di relazione costituisce sicuramente l'avvenimento più importante, sono anche da ricordare i progetti di recupero di altri luoghi simbolici della città (Castello Aragonese, Teatro Comunale, Parco Caserta, ecc.).

- *di riavviare processi di appartenenza collettiva nelle aree periferiche*. La realizzazione di opere di urbanizzazione e di servizi e attrezzature con valore aggregativo di tipo sociale, il coinvolgimento diretto degli abitanti e la realizzazione di un insieme di misure integrate per il recupero e lo sviluppo, ha determinato nuove ed inedite microprogettualità locali ed un iniziale effetto città in molte delle aree periferiche.

Infine si è sviluppata una *maggiore sinergia tra i diversi soggetti pubblici e privati* operanti nel contesto locale ed una maggiore consapevolezza sulle potenzialità offerte dalla promozione di forme di sviluppo locale. E' stata cioè attivata un'azione sinergica che di volta in volta ha visto lo sviluppo di accordi e di forme di relazione tra gli enti locali, l'università, le imprese, le associazioni no-profit.

Uno dei nodi fondamentali del successo parziale di questo insieme di iniziative è rappresentato dalla *difficoltà di promuovere ed esprimere una politica urbanistica*, intesa nella sua visione strategica e strutturale, come quadro di riferimento programmatico entro cui coniugare ed integrare le diverse linee politiche settoriali promosse dall'ente locale. Gli esiti di questa stagione infatti sarebbero potuti essere sicuramente più rilevanti, soprattutto in prospettiva, se la situazione di partenza non fosse stata tanto complessa e difficile e se si fosse lavorato con uguale determinazione anche alle politiche urbanistiche della città. Il piano Quaroni, lo strumento che ancora oggi è vigente, aveva disegnato un'altra città; non è stato allora il tramite delle politiche di assetto, non può esserlo a maggior ragione oggi. L'assenza di una conoscenza reale e complessiva dei problemi e di una visione strategica di sviluppo non ha consentito di realizzare un possibile effetto sistema dell'insieme dei progetti che sono stati realizzati.

UNA CITTÀ IN TRANSIZIONE: LE POLITICHE URBANE TRA ASPIRAZIONE AL PIANO E PRATICA DEI PROGETTI INTEGRATI

Una seconda fase delle politiche di riqualificazione e di sviluppo locale viene avviata nel periodo più recente ed a valle della nuova programmazione dei Fondi Strutturali. Al di là delle polemiche politiche che animano il dibattito cittadino si può affermare con una certa aderenza alla realtà che anche questa fase è caratterizzata da una pluralità di progetti che promuovono forme di sviluppo locale. Qualche perplessità è relativa agli esiti di queste esperienze che spesso hanno mostrato, come vedremo, elementi di forte debolezza. Il quadro delle politiche (*Tabella 2*) che si stanno promuovendo nel contesto locale si può suddividere in tre percorsi: il primo riguarda le politiche di sviluppo locale che si fondano sulla sperimentazione del PIT dello Stretto; il secondo riguarda le politiche di riqualificazione urbana che si fondano in larga misura sul Programma di Sviluppo Urbano (PSU) previsto nell'asse 5 Città del POR Calabria, ma che vedono anche altre esperienze in

itinere come il PRIU; il terzo è relativo ad una nuova fase delle politiche urbanistiche che si apre a partire dall'approvazione della Lr 19/2002 "Norme per la tutela, governo ed uso del territorio" e delle relative "Linee guida della pianificazione regionale". Fare un bilancio di queste esperienze non è ancora possibile visto che molte di queste sono ancora in itinere. Si tratterà pertanto un quadro sintetico dei tre principali percorsi che caratterizzano la fase contemporanea, delineandone potenzialità ed elementi di fragilità.

	STRUMENTI E MISURE INTEGRATE	RIFERIMENTI LEGISLATIVI, OBIETTIVI E RISORSE FINANZIARIE	AREE INTERESSATE E PRINCIPALI TIPOLOGIE DI INTERVENTO	SOGGETTI COINVOLTI
POLITICHE DI RISANAMENTO E RIQUALIFICAZIONE URBANA	<p>PSU "Reggio Calabria Città Mediterranea"</p> <p><i>Misure</i> Riqualificazione urbana Valorizzazione dell'ambiente; Riequilibrio territoriale; Sviluppo economico; Innovazione tecnologica; Integrazione sociale</p>	<p>Il PSU di Reggio Calabria, la cui elaborazione progettuale è stata avviata nel 2002, viene approvato con Delibera G.R. del 12/07/04, ed è promosso dall'Assessorato alle politiche comunitarie del comune di RC e prevede un finanziamento complessivo di 58,3 MEuro</p> <p>Gli obiettivi generali:</p> <ul style="list-style-type: none"> - caratterizzare il sistema urbano in una rete regionale di città specializzate; - integrare azioni e interventi in diversi settori privilegiando il miglioramento della qualità urbana, la riorganizzazione fisica della città, l'attività di rete nel sociale, lo sviluppo delle vocazioni locali; - coinvolgere operatori e popolazione nella condivisione dell'idea strategica per rafforzare l'identità culturale, il senso civico, la coesione sociale. 	<p>L'area d'intervento è l'intero territorio comunale. La strutturazione dell'intervento prevede 50 progetti articolati nei seguenti ambiti tematici:</p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>Riqualificazione urbana</i> e riorganizzazione degli spazi: 29 progetti per un impegno di spesa di circa 32 Meuro - <i>Sviluppo economico</i> dell'area urbana: 10 progetti per un impegno di spesa di circa 18,5 Meuro - <i>Integrazione sociale e servizi alla persona</i>: 8 progetti per un impegno di spesa di circa 6 Meuro - <i>Assistenza tecnica</i> e azioni di accompagnamento: 3 progetti per un impegno di spesa di circa 1,7 Meuro 	<p>Regione Calabria Comune di Reggio Calabria</p>
POLITICHE DI RECUPERO DELLE AREE PERIFERICHE DEGRADATE	<p>Programma di Riqualificazione Urbana – RIURB Ravagnese</p> <p><i>Misure</i> Integrazione sociale; Realizzazione alloggi; Integrazione funzionale</p>	<p>L'Amministrazione comunale con delibera di G.M. n. 5 del 27.01.2003, ai sensi della L.R. 19/2002, ha proceduto all'individuazione e delimitazione dell'area di intervento per il programma di riqualificazione urbana.</p> <p>Gli obiettivi generali della proposta preliminare sono:</p> <ul style="list-style-type: none"> - avviare processi di riorganizzazione urbana - migliorare i livelli qualitativi in riferimento al sistema eco-morfologico ambientale, all'assetto infrastrutturale, - recuperare le frange edificate e le aree degradate, - promuovere una maggiore integrazione funzionale. 	<p>L'area di intervento localizzata a ridosso dell'aeroporto, si configura come area cerniera tra la periferia sud della città e il centro. E' un'area caratterizzata da bassa densità edilizia ed abitativa, ma da un contesto urbano disomogeneo e degradato, con forme di disagio abitativo e di degrado ambientale</p> <p>Le tipologie d'intervento organizzate per comparti individuano come principali settori:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Accessibilità - Integrazione funzionale delle diverse attività urbane; - Dotazione di standard; - Aree da destinare ad edilizia residenziale pubblica e privata. 	<p>Assessorato all'Urbanistica Regione Calabria Circoscrizioni</p>
POLITICHE PER LO SVILUPPO LOCALE	<p>PIT 22 - Area dello Stretto "di-Stretto Integrato"</p> <p><i>Misure</i> Sviluppo economico; Valorizzazione delle risorse locali; Promozione dell'imprenditoria locale</p>	<p>La proposta del PIT n 22 è stata approvata con deliberazione n. 941 del 03/12/2004 della Giunta Regionale.</p> <p>L'accordo di programma per la realizzazione degli interventi del PIT è stato siglato nel marzo 2005 e prevede un finanziamento pubblico pari a € 41.348.946 e complessivo pubblico-privato pari a € 47.176.156</p> <p>L'idea guida del PIT dello Stretto è quella di uno sviluppo intersettoriale che muove dalle risorse endogene per il potenziamento e l'integrazione dei bacini produttivi locali. Il nucleo della strategia consiste nel potenziamento dell'offerta turistica dell'area per la creazione di un distretto turistico integrato. Altro nodo importante della strategia è il potenziamento di attrattori non esclusivamente turistici come l'istruzione, la formazione, lo sport, attraverso la qualificazione delle reti di trasporto locale e lo sviluppo di servizi orizzontali</p>	<p>L'area PIT si estende per una superficie di 48,893 Km², è costituita da 13 comuni e mostra un'accentuata densità di abitanti attorno all'agglomerazione urbana. Il territorio presenta una netta differenziazione tra la fascia costiera e quella interna</p> <p>Le strategie promosse sono:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. sviluppo di nuove imprese e di nuove attività, delle strutture di servizi e della dotazione di servizi di supporto; 2. crescita dell'articolazione, efficienza e compatibilità ambientale delle imprese turistiche; 3. sviluppo di nuove iniziative imprenditoriali e locali; 4. accrescimento dell'innovazione di prodotto; 5. aumento delle opportunità di nuova occupazione; 6. sostegno allo sviluppo di nuove attività e nuove imprese; 7. miglioramento della competitività dei settori e delle filiere, 8. azioni di promozione e marketing per lo sviluppo delle imprese del settore dell'economia sociale. 	<p><i>Partnership istituzionale</i> 13 comuni APT ASI Università Provincia di RC ASL 11 Comunità montana</p> <p><i>Partnership socio-economico</i> Camera di Commercio</p>

Tabella 2 - Quadro delle principali iniziative di riqualificazione urbana e di sviluppo locale promosse nel comune di Reggio Calabria tra il 2002 e il 2006

Le politiche di sviluppo locale

Se una nuova fase nelle politiche di sviluppo locale viene promossa nel Mezzogiorno con i Progetti Integrati Territoriali (PIT) come “strategia di rottura con il passato”, questa non ha trovato nell’esperienza del PIT dello Stretto una applicazione positiva. “Il PIT dello Stretto presenta caratteristiche di estrema debolezza nel contesto calabrese”⁴. Vengono individuate come ragioni fondamentali di questo parziale fallimento:

- la mancata condivisione della strategia e la debolezza del partenariato territoriale;
- la scarsa attività di animazione territoriale che avrebbe potuto consentire invece un parziale recupero della finalità del progetto;
- la rinuncia del comune di Reggio Calabria a porsi come soggetto leader del processo;
- la debolezza della struttura di gestione del processo.

Se tra i principi guida dei PIT, come osserva P.C. Palermo, vi è “l’integrazione dei progetti come condizione per uno sviluppo virtuoso: integrazione fra azioni (perché l’intervento assuma una dimensione critica adeguata) e tra i progetti in discussione e i programmi regionali”⁵, questo nella realtà dello Stretto non è avvenuto e proprio per la difficoltà di declinare il concetto di integrazione nelle sue molteplici rappresentazioni. Un possibile effetto positivo potrebbe essere rappresentato dalla scelta del comune di integrare gli interventi del PIT all’interno del PSU. Ma la definizione di tale integrazione sembra più di tipo strumentale, cioè legata ai finanziamenti dei singoli interventi, che sostanziale, cioè di strategie complessive di gestione.

Le politiche di riqualificazione urbana

La strategia del Quadro Comunitario di Sostegno per le aree urbane delle Regioni dell’Obiettivo 1 si fonda sulla necessità di rafforzare il sistema urbano delle città attraverso una maggiore integrazione degli interventi e un forte partenariato istituzionale, economico e sociale. In questo contesto si inserisce il Programma di Sviluppo Urbano (PSU) previsto nell’asse 5 Città del POR calabrese e destinato ai capoluoghi provinciali della regione.

Due le strategie fondamentali indicate nel PSU “Reggio Calabria città del Mediterraneo”:

- la prima è finalizzata alla definizione e all’implementazione di una migliore articolazione del ruolo e delle funzioni della città nel proprio contesto territoriale;
- la seconda è finalizzata alla definizione e all’attuazione di politiche integrate di riqualificazione fisica e di rigenerazione sociale, perseguendo gli obiettivi di qualità dello spazio fisico, salvaguardia e valorizzazione delle risorse urbane ed ambientali, efficienza dei servizi sociali e della rete commerciale, riduzione dell’esclusione e della marginalità sociale, sicurezza, rigenerazione sociale ed economica dei quartieri in crisi⁶.

Il PSU, che conclude il suo iter procedurale di approvazione nel 2004 con la sigla del Protocollo d’intesa, si presenta come un documento progettuale dalle grandi aspirazioni, circa 50 i progetti che lo strutturano, di cui 32 considerati prioritari, ed un investimento pari a 58,3 milioni di euro. Ma resta sempre assente una visione strategica di sviluppo complessivamente condivisa, strutturata anche attraverso scenari di assetto complessivi della città. La sensazione è che anche in questo caso sarà difficile praticare una reale integrazione tra politiche, piuttosto ci si limiterà a continuare sul percorso già tracciato, che vede praticare con maggiore facilità l’integrazione delle funzioni, delle risorse e dei soggetti.

Le politiche urbanistiche

L’approvazione della legge regionale e delle relative linee guida determina un nuovo quadro di riferimento per l’elaborazione delle *politiche urbanistiche* da parte degli enti locali. La legge, che si basa su tre principi fondamentali di sussidiarietà, partecipazione e concertazione, sostenibilità,

⁴ ATI-IRS RESCO (2005), *I PIT. Rapporto di valutazione*, Catanzaro.

⁵ Consorzio Metis- Politecnico di Milano (a cura di), *Lo stato di attuazione della progettazione integrata nelle regioni obiettivo 1*, Progetto Sprint-Formez.

⁶ Comune di Reggio Calabria, Programma di Sviluppo Urbano. Reggio Calabria città del Mediterraneo, Reggio Calabria, settembre, 2002.

incardina il governo del territorio comunale sul Piano Strutturale (PSC). Questo si caratterizza attraverso tre dimensioni: quella *strategica* intesa come scenario politico-programmatico di tutela e di sviluppo urbano; quella *strutturale* come “quadro di riferimento che raccoglie la descrizione fondativa della città e del territorio in tutte le sue componenti” e definisce “l’assetto del territorio nelle sue forme fisiche, materiali e funzionali”⁷, quella *operativa* come quadro temporale di medio periodo di azione amministrativa e gestione progettuale. Ma l’aspetto interessante della nuova legge risiede anche nell’enunciata volontà di promuovere un’integrazione delle politiche, prevedendo una più stretta relazione tra strumenti operativi e strumenti di programmazione negoziata. “I programmi complessi, unitamente al Piano Operativo Temporale, tendono a dare operatività e concretezza attuativa alla pianificazione urbanistica. Essi rispondono a due principi base della pianificazione urbanistica: incentivare e favorire forme di collaborazione e partenariato pubblico – privato nel governo della città e del territorio, in modo da conferire all’investimento privato anche i caratteri di finalità pubblica ed indirizzare tali risorse verso obiettivi di interesse comune; intervenire sulla città ed il territorio in maniera integrata, ovvero coniugando le politiche di assetto fisico spaziale con interventi a carattere socio economico”.

La legge, da quanto sinteticamente accennato e comunque in relazione a tutto l’impianto che prefigura, sembra perseguire con decisione la strada dell’integrazione delle politiche.

In questo nuovo contesto l’amministrazione comunale ha avviato, tramite procedura concorsuale, l’elaborazione del PSC. Dal 2006 è iniziata la fase di ascolto, partecipazione e concertazione che si è sviluppata con una serie di iniziative a scala locale. Il percorso non è sicuramente facile sia per il ritardo accumulato rispetto alla costruzione di scenari di assetto, sia per le trasformazioni intervenute in questi 40 anni che ci separano dal piano vigente, sia perché la nuova legge impone nuove modalità nel governo del territorio che si incardinano proprio sull’integrazione delle politiche al fine di favorire lo sviluppo della realtà regionale e di quelle locali. Ma se per integrazione tra politiche, intendiamo “la capacità di portare a sintesi, in un contesto e un orizzonte condivisi, una pluralità di strategie, che originariamente appartengono a settori e a livelli decisionali diversi, maggiore è l’incertezza”⁸ è più imponente lo sforzo di sperimentazione e di innovazione richiesto.

Le questioni aperte sono dunque molteplici. Per il caso calabrese se ne possono individuare alcune che si ritiene però possano avere una certa incidenza anche in altre regioni del Mezzogiorno:

- il ritardo accumulato nella prefigurazione di scenari di assetto territoriale ed urbano e la conseguente assenza di quadri di sviluppo entro cui collocare le scelte di indirizzo;
- la frammentazione delle azioni e delle iniziative che non favorisce un percorso di integrazione delle politiche, ma piuttosto tende ad una sua segmentazione;
- i nuovi scenari che saranno determinati dalle misure di sviluppo che verranno attivate con la nuova programmazione dei fondi strutturali e la loro aderenza, non solo alle dinamiche economiche e sociali, ma anche territoriali dei contesti locali;
- il ruolo che le nuove leggi urbanistiche regionali di governo del territorio potranno assumere sia come stimolo verso una nuova fase progettuale che come indirizzo strategico per la promozione di un’integrazione delle diverse politiche;
- il ruolo e la progettualità che le amministrazioni e le collettività locali sapranno esprimere per intraprendere un percorso così impegnativo.

Riferimenti Bibliografici

Becchi A. (1998), *Le politiche per il Mezzogiorno*, Meridiana n.31.

Belli A. (a cura di), (2001), *Il territorio speranza*, Alinea, Firenze.

⁷ Regione Calabria – Assessorato all’Urbanistica (2006), *Linee guida della pianificazione regionale*, Catanzaro.

⁸ Palermo P. C., *Le possibilità e di sviluppo di un processo ad alta complessità*, in Consorzio Metis- Politecnico di Milano (a cura di), *Lo stato di attuazione della progettazione integrata nelle regioni obiettivo 1*, Progetto Sprint –Formez.

- Bevilacqua P. (1996), *Breve storia dell'Italia meridionale dall'Ottocento ad oggi*, Donzelli, Roma.
- Bianchi A. (2002), *La legge urbanistica regionale: luci ed ombre*, Urbanistica Informazioni n. 185.
- Bobbio L. (2002), *I governi locali nelle democrazie contemporanee*, Laterza, Bari.
- Bodo G., Viesti G. (1997), *La grande svolta: il Mezzogiorno nell'Italia degli anni 90*, Donzelli, Roma.
- Bonomi A. De Rita G. (1998), *Manifesto per lo sviluppo locale. Dall'azione di comunità ai patti territoriali*, Bollati Boringhieri, Torino.
- Caldaretti S. (a cura di), (1999), *Basilicata e Calabria: due sud tra Europa e Mediterraneo*, Jason Editrice, Reggio Calabria.
- Cingari G. (1988), *Storia delle città italiane. Reggio Calabria*, Laterza.
- Cersosimo D. (a cura di), (200), *Il territorio come risorsa: programmazione, concertazione e sviluppo regionale nel Mezzogiorno*, Donzelli, Roma.
- Magnaghi A. (2000), *Il progetto locale*, Bollati Boringhieri, Torino.
- Palermo P.C. (2001), *Prove d'innovazione*, F. Angeli, Milano.
- Palermo P.C., Savoldi P.(a cura di), (2001), *Il programma Urban e l'innovazione delle politiche urbane. Il senso dell'esperienza: interpretazioni e proposte*, F. Angeli, Milano.
- Peano A. (2001), "Lo scollamento tra principi innovativi e pratiche di pianificazione", in Barbieri C.A., Giamò C. (a cura di), *Nuove leggi urbanistiche delle regioni tra specificità e omologazione*, Alinea, Firenze.
- Savino M. (a cura di), (2005), *Pianificazione alla prova del Mezzogiorno*, F. Angeli, Milano.
- Sernini M. (1996), "Calabria", in Clementi A., Dematteis G., Palermo P.C. (a cura di), *Le forme del territorio italiano: Temi e immagini del mutamento*, Laterza, Bari.